

Naloga JGS 4

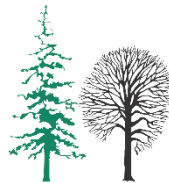
**Razvijanje in strokovno usmerjanje informacijskega
sistema za gozdove (ISG)**

Sklop 4/24

Strateški proces

M. Kovač

Ljubljana, oktober 2023



GOZDARSKI INŠTITUT SLOVENIJE
SLOVENIAN FORESTRY INSTITUTE

POVZETEK

Ta delni rezultat (študija) je del naloge JGS 4, ki obravnava GG načrtovanje.

Zaradi konteksta in lažjega razumevanja, je v študiji najprej predstavljen koncept posvetovalne demokracije, ki se rabi pri izdelavi strateško pomembnih državnih dokumentov. Sam proces sicer ni participativna tehnika, se pa zaradi dejstva, da je kakršnokoli načrtovanje po sami naravi participativno in da rabi ljudem, mora izvajati v okolju, ki temelji na demokratičnih standardih.

V osrednjem delu študije je predstavljen sam strateški proces. Zaradi večje preglednosti obsega deset korakov, in sicer: 1) sprožitev procesa, 2) oblikovanje delovne skupine in delovnih teles procesa, 3) določitev poslanstva in vrednot delovne skupine, 4) SWOT analiza, 5) prepoznavanje in določanje strateških problemov, 6A, B) formulacija strategij, 7) pregled dokumenta, 8) razvoj organizacijsko učinkovitega procesa, 9) izgradnja delovnega procesa (program dela), 10) kontrola procesa in nov postopek razvoja strategij. Kot je mogoče povzeti iz zapisanih faz, je strateški proces univerzalen in je namenjen slehernemu procesu v gozdarskem sektorju, ki potrebuje sodelovanje. Taki procesi so lahko določanje tem za nacionalni gozdni program (NGP), izdelava gozdarske strategije, izdelava strateškega načrta za slovenske gozdove ali zgolj določanje ekosistemskih storitev (funkcij gozda). Ker vsi ti postopki vsebinsko niso enaki, zahtevajo različne prilagoditve, ki so prikazane v drugi preglednici.

Popoln strateški proces je vsebinsko razdeljen v tri dele. Prvi trije koraki (1-3) so osnova za delovanje procesa, saj se z njimi vzpostavijo demokratično okolje in vrednote, v katerem in na podlagi katerih bo proces deloval. Koraki 4 - 7 obsegajo načrtovalski proces v ožjem smislu. V tem delu se izdelava situacijska analiza (stanje), določijo dolgoročni in srednjeročni cilji (vizija in cilji) ter poti (strategije) do ciljev in vizije. Ta del vključuje tudi korak 7, ki zagotavlja konsistentnost dokumenta. Zadnji trije koraki (8-10) so potrebni zaradi zagotovitve gladkega poteka procesa, njegove transparentnosti, kontrole ter priprave novega procesa.

Zadnji del te študije obsega še opis predpogojev (mednarodnih in drugačnih priporočil) za izvedbo strateškega procesa. Upoštevanje teh priporočil pri izdelavi strateškega dokumenta je potrebno, če se želi, da dokument ima attribute legitimnosti, nacionalnosti in strateškosti.

1 UVOD

Strateško načrtovanje in upravljanje je razmeroma novo področje. Razvilo se je iz klasičnega srednjeročnega in dolgoročnega načrtovanja, ki zaradi velike statičnosti in neupoštevanja naglih sprememb zunaj in znotraj organizacije (sistema), nista mogla več pripomoči k njihovem razvoju (Pacios, 2004). Strateško načrtovanje se od klasičnega razlikuje še v tem, da daje velik poudarek individualnosti organizacije (kje organizacija je, kam želi priti) in gradi na zavezah (poslanstvo). Kljub pogosti rabi v gospodarstvu, je na področju načrtovanja naravnih virov strateško načrtovanje novost in se izvaja zelo redko.

Poenostavljeno povedano je strateško načrtovanje mogoče definirati kot reševanje problemov, doseganje participativno dogovorjene vizije in ciljev. V primeru načrtovanja naravnih virov, kot je gozd, to pomeni reševanje razvojnih problemov gozdov in gozdarstva ter oblikovanje zaželenega portreta gozdne krajine in gozdarskega sektorja (Kovač, 2023b). Za gozdarske strateške dokumente v tej študiji štejejo strategija razvoja naravnih virov, nacionalni gozdni program in morebitni strateški načrt gozdov. V nasprotju s pogosto izrečenimi trditvami, da se v slovenskem gozdarstvu strateški načrti (to naj bi bili načrti GGO) že izdelujejo, ta študija teh načrtov ne priznava za strateške, ker nimajo bistvenih atributov, ki dajejo GG načrtom strateški značaj (Kovač *et al.*, 2012; Kovač, 2018, 2023b).

Zaradi narave problemov je priprava strateških dokumentov običajno vezana na največje in velike prostorske ravni (država, regije). To ni absolutno pravilo, saj je strateške načrte mogoče izdelovati tudi za velike gozdne posesti. Za strateške dokumente na ravni države je tudi značilno, da bi morali biti vezani na javni interes (Kovač, 2003, 2004a, 2004b, 2004c), ki v SLO gozdarskem prostoru žal še ni povsem izoblikovan.

V kontekstu načrtovanja je strateški proces definiran kot logično zaporednje korakov (nalog), ki jih je treba narediti (izdelati) za izdelavo strateškega načrta ali nekega strateškega dokumenta (Bryson, 2011; Hunger in Wheelen, 2013). Proces sam sicer izhaja iz načrtovanja in iterativnega reševanja problemov v njem (problem solving cycle (Haberfellner *et al.*, 1997)).

2 METODA DELA

V literaturi, ki obravnava strateško planiranje in upravljanje, strateški proces ni vedno enolično definiran, niti opisan. Med teoretičnimi opredelitvami prihaja do navideznih razlik, katerih razlog so različni podrobni opisi zaporednih korakov procesa.

Strateški načrti na področju upravljanja naravnih virov so redki oz. jih sploh ni. Zelo malo je tudi konkretnih napisanih zgledov o strateških procesih, ki bi lahko rabili pri njihovem oblikovanju, čeprav je takih procesov v svetu precej. Vezani so na reforme družbenih sektorjev kot so npr. zdravstveni, socialni in gospodarski sistem, med okoljskimi pa so taki sektorji gozdarstvo (nacionalni gozdni program, NGP), vodarstvo in ohranjanje podeželja.

Posledično je v tej študiji predstavljen strateški proces izdelan na osnovi systemskega inženiringa (Haberfellner *et al.*, 1997), procesov v gospodarstvu (Hunger in Wheelen, 2013), politiki in javnem življenju (Bryson, 2011; Bryson *et al.*, 2014). Proces je bil na interni delavnici s pomočjo več sodelavcev analiziran z vidika logične pravilnosti in konsistentnosti korakov.

3 ZGRADBA DOKUMENTA

Vsebinsko je študija razdeljena na tri dele. V prvem delu je najprej opisan koncept posvetovalne demokracije. V njenem drugem delu je opisan strateški proces, ki naj bi se rabil pri izdelavi strateških dokumentov. Opisane so vsebine faz in obrazloženo je, čemu faze (koraki) rabijo. V tem delu je tudi prikazano, kako je strateški proces

mogoče prilagoditi različnim procesom in izdelavi različnih dokumentov, kot so NGP, strategija razvoja gozdov ter morebitni strateški načrt za gozdove.

4 KONCEPT POSVETOVALNE DEMOKRACIJE

Razvoj demokracije je v preteklih treh desetletjih močno vplival in spremenil ravnanje politike. Ta v številnih primerih potrebuje posvetovanje z ljudstvom, ki je v demokratičnih državah nosilec oblasti (Leroy in Arts, 2006; Gutmann in Thompson, 2009; Bäckstrand *et al.*, 2010; Bryson, 2011). V ta namen se v izdelavo strateških dokumentov na ravni države (ali njenih politično-upravnih enot), ki urejajo življenje ljudi in smotrno rabo naravnih in drugih virov, praviloma vključuje širok krog uporabnikov. Proces sam je znan pod imenom javni dialog. Namen tega dialoga, ki teče s pomočjo posvetovalne demokracije (deliberative democracy) in številnih drugih participativnih metod, je (Gutmann in Thompson, 2004; BMLFUW, 2007):

- zagovarjanje legitimnosti kolektivnih odločitev,
- spodbujanje razvoja javno-političnega duha za javne probleme,
- dvig odgovornosti za odločitve vseh sodelujočih v procesu,
- vzpostavitev instrumentov in standardov za uravnoteženje različnih področij, na katere vpliva proces,
- spodbujanje vzajemnega spoštovanja v procesih odločanja,
- in poprava napak iz preteklih procesov odločanj.

Posledično v nekaterih državah politika, take v dialogu nastale dokumente, označuje kar kot medgeneracijske pogodbe. Poleg naštetih so razlogi za rahljanje nekdanj ostrih meja med politiko, preostalim delom javnega življenja in gospodarstvom predvsem tesna povezanost oz. soodvisnost vseh ljudi in panog ter številni problemi v družbi in okolju, ki zahtevajo različna znanja ter celostne rešitve, ki prihajajo z vseh mogočih strani (Arts *et al.*, 2006; BMLFUW, 2007; Schlyter in Stjernquist, 2010).

V primeru nacionalnih gozdarskih strateških dokumentov, ki so predmet te študije, so njihovi uporabniki država z njenimi institucijami (Zavod za gozdove, Zavod za varstvo narave), ki izvaja gozdarsko politiko, lastniki gozdov, ki s temi gozdovi gospodarijo (izvajajo politiko), tisti del javnosti, ki ima zaradi lastnih dejavnosti vezanih na gozd vitalen interes za ohranjanje in koriščenje izbranih ekosistemskih storitev gozdov (lesna industrija, energetika, znanost, NGO) ter splošna javnost. Ker gre za dokument, ki se tiče vseh, bi vsi ti uporabniki morali biti vključeni v izdelavo strateških dokumentov, saj je samo z veliko stopnjo sodelovanja v procesu nastajanja dokumentov in strinjanja z njimi mogoče priti do usklajenih dokumentov, ki so kasneje podlaga politiki in vsem deležnikom za doseganje zaželenih ciljev.

5 STRATEŠKI PROCES

5.1 Definicija in namen procesa

Strateški proces je definiran kot niz logično usklajenih delovnih faz in postopkov, ki rabijo oblikovanju in izdelavi nekega strateškega dokumenta. Namen strateškega procesa je izvedba tega logičnega zaporedja. Ker je ta proces najpomembnejše orodje izdelave strateškega dokumenta, temelji na vrsti odločitev in zavez. Posebej izstopajo zaveze odločevalcev, torej tistih, ki proces sprožajo, saj je prav od njih odvisna uspešnost procesa (pobuda, polno financiranje, zadržana drža deležnika v procesu samem, spoštovanje rezultatov procesa).

5.2 Deset faz strateškega procesa

5.2.1 Splošno

V znanstveni literaturi opisani strateški procesi se večinoma nanašajo na gospodarstvo ter na javne in neprofitne organizacije (Bryson, 2011; Hunger in Wheelen, 2013). Na področju upravljanja z naravnimi viri so procesi precej redki, še bolj skopa je literatura. Še najbolj poznani so ti procesi pri načrtovanju gozdov in savan (Kanada, Združene države), mokrišč, gorskega sveta ter različnih območij znotraj nacionalnih parkov. Znani so procesi

NGP, katerih rezultati so dokumenti NGP, Akcijski programi, Strategije za gozdove, ipd (SAEFL, 2004; BMLFUW, 2007). Posledično je v tej študiji opisan predlog procesa namenjen izdelavi različnih strateških dokumentov na področju gozdarstva in okolja.

Strateški proces ni participativni postopek. Je zaporedje vsebinskih korakov, ki se v prid uspešnemu dokončanju procesa ali dokumenta, morajo v celoti odvijati participativno. Hkrati z zasnovo procesa je torej treba razvijati tudi raznovrstne participativne tehnike za obravnavanje vseh faz strateškega procesa. Univerzalnih rešitev ni, saj je vsak proces zaradi različnih deležnikov drugačen in močno zavisi od demokratične tradicije ter navad ljudi in oblasti (Egli *et al.*, 1997).

5.2.2 Sprožitev strateškega procesa in dogovor o njem (1 korak = K)

Dokumenti, ki naslavljajo ohranjanje in gospodarjenje z naravnimi viri, torej tudi gozdove, so ključni za oblikovanje sektorskih politik države in njenih institucij in močno posegajo v pravice in dolžnosti deležnikov in ljudi. Če se hoče v prid boljši realizaciji dokumenta strateški proces izpeljati, mora biti že ob priliki začetnega dogovora o njem razjasnjeno, da gre za resen, kredibilen proces. V dogovoru o procesu je treba dogovoriti tudi (Bryson, 2011):

- a. namen in vrednost strateškega dokumenta,
- b. projektno organizacijo,
- c. institucije, organizacije, skupine ljudi in posameznikov, ki bodo vključeni v proces in na kakšen način (strokovna pomoč, podatkovna pomoč, specifični deležnik /lastnik, lesna industrija, javnost kot deležnik),
- d. diagram poteka procesa ter način vključitev orodij (splet, drugo) za aktivno komuniciranje in učenje,
- e. vsebina in dinamika poročanja,
- f. razpoložljivost zadostnih upravljaljskih (kvalificirano osebje za strokovno pomoč, svetovanje) in finančnih virov,
- g. ključne zahteve za uspeh procesa.

Ad a) Namen in vrednost strateškega dokumenta se izraža z usklajeno vsebino, ki mora biti temelj gozdarske politike. Slovensko gozdarstvo ta čas ne razpolaga z nobenim dokumentom, ki bi ga politika lahko udejanjala. Resolucija o nacionalnem gozdnem programu (ReNGP) zaradi prevelike nedefiniranosti, obsega (Bončina *et al.*, 2017) in nedoseženega konsenza o vsebini dokumenta z deležniki, ni primeren dokument. Posledično slovensko gozdarstvo rabi NGP in strategijo razvoja gozdov in gozdarstva. Izmed njiju, bi prvi dokument moral določiti in predstaviti vse pomembne naloge v povezavi z gozdovi in gozdarstvom ter določiti prioritete za njihovo reševanje (prvo desetletje, drugo desetletje), drugi pa bi moral pripraviti konkretno strategijo za gozdove za prioritete teme za prvo desetletje. Kolikor bi se pristopilo še k strateškemu načrtu, bi ta moral naslavljati teme strategije za gozdove.

Vrednost slehernega strateškega dokumenta se poleg vsebine izraža še s stopnjo doseženega konsenza. Če konsenza ključnih deležnikov, kot so lastniki gozdov, organizacije in gospodarstvo, ki deluje na področju ekosistemskih storitev (predelava lesa, gozdni turizem, prehrabna industrija, ...), druga javnost, ni, potem dokument nima značaja nacionalnosti, niti strateškosti. Kaj je strateško in kaj ne namreč ne določata zgolj relativna dejavnika kot sta prostorska raven in pomembnost samega problema, ampak prepoznanje in dogovor deležnikov, ki tvorno sodelujejo v participativnem strateškem procesu (Kovač, 2023b).

Dogovor o strateškem procesu, temelječ na skupnih vrednotah deležnikov, ima številne dolgoročne učinke. Med njimi je zelo pomembno zaupanje. Če je to v procesu ustvarjeno, potem obstaja velika verjetnost da bodo podobni procesi v prihodnosti obremenjeni z manj organizacijskimi težavami, tekli bodo hitreje in bodo v sektorskemu okolju in širši družbi prepoznani kot pošteni in pravični. Izjemno pomembno vprašanje, ki ga je treba dogovoriti v okviru dogovora o procesu je tudi, čigav je strateški proces (BMLFUW, 2007; Bryson, 2011). V primeru velikega zasebnega gospodarskega subjekta (npr. Krka, Google) je jasno, da je proces, katerega končni izdelek bo strateški načrt, last lastnikov podjetja, investitorjev, zaposlenih in na nek način še kupcev njihovih produktov. V primeru izdelave strateškega dokumenta za vse gozdove v državi (NGP, strategija, strateški načrt), ki zagotavljajo tudi številne ekosistemske storitve – eksistencialne, kot sta zrak in voda celo za vse prebivalce države - pa proces

pripada precej širšemu krogu deležnikov. V takih primerih zato ne bi bilo moralno, če bi pobudnik procesa deležnikom odrekal možnost povedati svoje mnenje, oz. posvetovanje z njimi. Primerneje je, da pobudnik omogoči participativni/posvetovalni proces, ki lahko pripelje do enkratnih rešitev problemov (Gutmann in Thompson, 2004).

Ad b, g) Oblikovanje dokumentu primerne organizacijske oblike strateškega procesa je za uspeh procesa ključno. Organizacijska oblika mora biti v osnovi taka, da navzven daje videz nevtralnosti, poštenosti oz. fair play-a, upošteva enakovrednost deležnikov in, da deluje po načelu maksimalne upravljalvske kapacitete (medsebojno zaupanje, razumevanje, pripravljenost na skupno reševanje problemov, volja do sodelovanja, odgovornost in operativna sposobnost) (US in Committee of Scientists, 1999).

V izogib kakršnikoli pristranosti je za izvedbo strateških procesov in izdelavo dokumentov zato najprimerneje vzpostaviti nevtralno delovno skupino (DS), sestavljeno iz zastopnikov vseh ključnih deležnikov. Ne glede na osebne preference, so ti v DS dolžni delovati v skladu z elementi upravljalvske kapacitete ter vrednotami, kot so strokovnost, zavezanost k vladavini prava, demokratičnost/tolerantnost, nepristranost do obravnavanih tem in problemov (odprt diskurz o vsem), itn. Temu na rob je treba dodati, da trenutna slovenska gozdarska zakonodaja ni usklajena z mednarodnimi akti kot je Aarhuska konvencija, ki je del EU prava, niti s priporočili za politično participacijo (UNECE, 1998; TemaNord, 2002; Šinko, 2019). V nasprotju s politično demokratizacijo in transparentnostjo, ugrabitev procesa in njegovo pristranost pravzaprav dobesedno narekuje. Sedmi člen Zakona o gozdovih (ZOG; UrL RS, 1993-2022) namreč Zavodu za gozdove nalaga (ZGS), da izdela strokovne podlage za NGP, MKGP pa, da predlog NGP izdela. Odprava teh členov ZOG in njihova nadomestitev z ustreznimi, je za začetek demokratično vodenega strateškega procesa torej imperativ (Kovač, 2023b).

Poleg demokratičnosti, mora projektna organizacija zagotavljati tudi uspeh procesa. Praktično to pomeni, da so za proces zagotovljeni vsi potrebni pogoji, kot so strokovni kader, financiranje, prostor, itn.

Ad c) S ciljem oblikovanja dokumenta, ki naj bi imel veliko javno in strokovno podporo, mora biti krog udeležencev, ki sestoji iz deležnikov in tistih, ki vodijo proces, primerno širok. Pri sestavi deležnikov je pomembno zavedanje, da je vsak izmed deležnikov v procesu enakovreden in mora imeti možnost enakovrednega sodelovanja v vseh fazah procesa. Za uspešnost procesa je pomembna tudi določitev vlog, ki jo imajo udeleženci ne-deležniki v procesu (npr. tisti ki oskrbujejo proces s podatki). Razdelati je treba vloge vodij procesa, organizacij, ki proces podpirajo s podatki in strokovnimi predlogi, financami, skrbijo za zakonitost procesa in, da so v vsebinah upoštevana obstoječa normativna dejstva.

Ad d) Diagram poteka procesa se izdela s ciljem, da se ne bi pozabilo bistvenih faz. Ker je število deležnikov v procesu veliko, naj diagram poteka predvidi, kateri deležniki se bodo v proces vključevali neposredno na delavnicah ali drugih neposrednih delovnih oblikah in kateri preko spleta. Zlasti zaradi komuniciranja s slednjimi, mora biti hkrati z diagramom izdelana podrobna shema komuniciranja na spletu, ki naj vključuje protokol sprejemanja (sprejem mnenj, vprašanj) in oddajanja dokumentov (odgovarjanja, pojasnjevanja). Pomembno je zavedanje, da se trajanje strateških procesov ne meri v dnevih ampak mesecih in letih.

Ad f) Razpoložljivost usposobljenih kadrov za vodenje in podporo procesu je prva zahteva za njegov uspeh. Nič manj pomembna ni zadostnost finančnih virov, ki mora kriti delo članov DS, stroške delovnih prostorov, tehnične opreme, ekspertnih študij, študijskih in službenih poti, itn. Sestavni del te podfaze je zaprtje finančne konstrukcije strateškega procesa.

5.2.3 Izbor deležnikov, izbor delovne skupine za vodenje procesa ter podelitev organizacijskih mandatov (2 K)

Lista deležnikov, ki mora vključevati vse skupine deležnikov, ki bodo sodelovale pri uresničitvi strateškega dokumenta je nujen pogoj za demokratični proces, ni pa zagotovilo za uspeh procesa. V primeru gozdnih naravnih virov so najpomembnejši deležniki i) lastniki gozdov (država in zasebniki), ii) država s svojimi službami (Zavodi, delno Inštituti), iii) organizacije in posamezniki, ki imajo poseben interes zaradi koriščenja ekosistemskih storitev (produkcija in predelava lesa, pridelava gozdnih sadežev in prehrabena industrija), iv) koristniki in zagovorniki

različnih ekosistemskih storitev (voda, zrak, varstvo narave, znanost, rekreacija in v) splošna javnost. Teh pet velikih skupin tudi predstavlja osnovo za oblikovanje interesno uravnotežene delovne skupine (DS), ki naj bi vodila proces.

Čeprav se mandat v splošnem nanaša na obseg nalog, ki jih mora oseba ali neko delovna telo opraviti v določenem postopku in času, so mandati DS obsežnejši. Poleg definiranega okvira dela in njenih zakonskih pristojnosti, morajo zagotavljati zakonitost vseh postopkov in odločitev ter strokovno neoporečnost. Kot sledi, morajo biti vse aktivnosti DS podprte z ustrežno pravno, strokovno, tehnološko, komunikacijsko in drugo pomočjo (finančna, tehnična).

Po oblikovanju DS in podelitvi mandatov, je v prid transparentnosti in objektivnosti dela najprimerneje, če DS izdela statutarni akt, v katerem je zapisano, kako bo delovala. Vsebina tega akta naj bi obsegla i) navedbo delovnih podskupin, ki bodo DS rabile kot ekspertna pomoč (gojenje, ekosistemske storitve, pridobivanje lesa, ...), ii) način dodeljevanja nalog tem podskupinam, iii) navedbo metod, ki jih bo DS rabila pri odločanju o strateških vsebinah in drugih vprašanih ter iv) pogojev, ki jih morajo uporabljene metode, ki se rabijo za izračunavanje podatkov v strateškem procesu, izpolnjevati, ter v) način, s katerim bo sprejemala odločitve (večina, 2/3 večina, konsenz), itn. Ker lahko strateški proces traja več let (BMLFUW, 2007), je statutarni akt tudi instrument za objektivni in vseskozi primerljiv način dela DS.

5.2.4 Definiranje poslanstva in vrednot deležnikov (3 K)

Vrednote deležnikov strateškega procesa bistveno zaznamujejo poslanstvo in samo vsebino strateškega dokumenta. Ker je v primeru naravnih virov strateški dokument namenjen ohranjanju in reguliranju virov v državi, ki zadeva vse njene prebivalce ter je krog deležnikov širok, naj vrednote deležnikov in poslanstvo DS poudarjajo predvsem koristi za vse ljudi. V primeru strateškega procesa za naravne vire ima tudi sam proces drugačen namen, kot v primeru podjetja ali organizacije. V tem primeru namreč ne gre za razvoj profiliranosti organizacije, marveč za razvoj vsebinsko širokega sektorja gozdarstvo, za ohranitev njegove substance - gozda, za novo definiranje družbenega odnosa do gozda, itn.

Posledično je skupni imenovalac poslanstva DS lahko krepitev ekosistemskih storitev in ustvarjanje javnega dobrega za ljudi v državi. V najboljšem primeru se to prizadevanje kaže kot dogovor o razvoju, ohranjanju in rabi gozdov ter njegovih virov ter zagotavljanje izbranih gozdnih ekosistemskih storitev za prebivalstvo. Pri definiranju poslanstva sta zelo pomembna uravnoteženost ter zaveza, da si bo proces prizadeval dogovorjeno doseči.

5.2.5 Ocena zunanjih in notranjih dejavnikov okolja (moč, šibkost, priložnosti, grožnje) (4 K)

Ocena zunanjih in notranjih dejavnikov okolja (SWOT analiza, Slika 1) je poleg vključitve deležnikov in iskanja konsenza za dokument tretja značilnost strateškega načrtovanja. Z vidika tovrstne analize gozd in gozdarstvo predstavljata notranje okolje, drugi sektorji in njihova okolja pa zunanje okolje. Gozd in gozdarstvo se v analizi vrednotita vsak zase.

SWOT analiza je najpomembnejše orodje za prepoznavanje problemov povezanih z gozdovi, ki imajo pozitivne ali negativne učinke. Kolikor se analiza vrši samo z eno vrsto dejavnikov (notranji, zunanji), se spremeni v nekoliko preprostejšo analizo vrzeli (gap analiza). Obeh vrst analiz ni nujno uporabljati samo v primerih strateških načrtov, ampak so koristne tudi pri oblikovanju programov in strategij. Njihova moč je v tem, da pomagajo razčleniti celotne problemske verige in za ovire najti celovite rešitve. V primeru dokumenta Strategija za gozdove, je SWOT analiza najpomembnejše orodje za prepoznavanje tematskih področij in njihovih strateških ciljev, rabi pa tudi oblikovanju vizije.

Primer: Gozd

Potencial: v primerjavi s tujino manj spremenjeni in bolj naravni gozdovi, z vidika zgradbe nehomogeni gozdovi, visoke lesne zaloge, edini naravni vir, ki ga je v izobilju in nudi obilico vsestranskih produktov (les, nelesni

proizvodi (zelišča, sadeži, oreški), rekreacija, zaščita, ...), veliko prostora za razvoj novih gozdno - gospodarskih pristopov (gojenje kostanja, gojenje gozdnih borovnic in jagodičevja), izzivi na področju multifunkcionalnega gospodarjenja (Op.: S funkcijami se v SLO ne gospodari; o tem se samo govori).

Šibkost: izpostavljenost naravnim nesrečam, izpostavljenim neznanim vplivom (klima), zastaranost gozdov, potreba po velikih vlaganjih, težko in nevarno delo, draga tehnologija, togo vztrajanje pri načinu načrtovanja (državnoplansko) in gospodarjenja (brez optimiranja: npr. ali lov ali les), ki nimata prihodnosti.

		V PRID	V ŠKODO
		DOSEGANJU CILJA	
ATRIBUTI OKOLJA	gozd/arstvo	potencial/ moč	šibkost
	drugi sektorji	priložnost	grožnja

Slika 1: Shematski prikaz SWOT analize

Primer: Gozdarstvo:

Potencial: številne neizkoriščene priložnosti v primarni in nadaljnji predelavi lesa, neizkoriščene priložnosti pri pridelavi nelesnih proizvodov (oreški, plodovi, jagode), lovni turizem, foto-turizem, popotništvo (optimiranje funkcij gozda oz. ekosistemskih storitev).

Šibkosti: velika finančna vlaganja v lesno industrijo, količinsko neuravnotežen termiski dotok lesa, razpršeno lastništvo in nezmnožnost polnega izkoriščanja prirastka in sečnje, nepovezanost majhnih posameznih dobaviteljev, neurejenost zakonodaje za gospodarjenje z ekosistemskimi storitvami.

Čeprav prvi štirje koraki navzven delujejo dokaj neodvisno, rabijo izboru in definiranju strateških problemov. Znotraj teh korakov namreč vseskozi teče strokovni diskurz in se kažejo različne variantne rešitve. Strateški problemi namreč vključujejo nasprotja, iz teh pa so razvidni cilji (kaj se želi doseči), poti do njih - ukrepi (koliko in kaj nečesa je potrebno narediti za premaganje ovire), filozofijo (zakaj sploh nekaj početi), itn. (Bryson, 2011).

5.2.6 Prepoznavanje in definiranje strateških problemov (5 K)

Analiza zunanjih in notranjih dejavnikov je orodje, ki pomaga razkriti stanja različnih dejavnikov in vzrokov zanje. Ne more pa ta analiza sama prepoznati, niti definirati strateških problemov, ki morajo biti razrešeni na poti do uresničitve vizije in ciljev. Za strateške probleme (zadeve) tako treba šteti predvsem tiste, ki (prim. Kovač, 2023b):

- naslavlajo ključne probleme razvoja gozdov in gozdarstva kot so npr. trajnostno gospodarjenje z gozdovi, integriteta gozdnega ekosistema oz. gozdne krajine, nosilna kapaciteta gozdov in tiste ES, ki pomembno vplivajo na dobrobit lastnikov gozdov in prebivalstva, in
- je njihova razrešitev ključna za realizacijo vizije in ciljev, in
- so v interesu velikega dela lastnikov gozdov, in
- so v interesu velikega dela prebivalstva, in
- so kot strateške bile določene v demokratičnem javnem dialogu ali neko drugačno demokratično obliko participacije.

Strateški problemi navadno vplivajo tudi na vizijo in vrednostni sistem izražen v procesu.

Strateški problemi naj bi bili zapisani nedvoumno in naj bi zadevali samo tiste vsebine, ki jih je mogoče, oz. bodo zagotovo razrešene znotraj strateškega procesa. Ne navaja se nobenih, ki jih strateški proces ne more ali ne namerava rešiti. Vsi problemi bi morali tudi biti enako razumljeni s strani vseh udeležencev procesa. Smiselno jih je preoblikovati na način, da ustrezajo matričnemu prikazu SWOT analize (Slika 1). Za vsakega izmed njih, bi bilo smiselno napisati še, kakšne bodo posledice za uspešnost doseganja ciljev, če problem ne bo ustrezno obravnavan oz. rešen (preglednica 1). V primeru, da posledic za nerešen problem ni, problem ni strateški (preglednica 1, primer iv).

Preglednica 1: primeri strateških problemov (temn) in vprašanj

- i) če del gozdarske zakonodaje o ekosistemskih storitvah ne bo urejen, se multifunkcionalnega gospodarjenja, temelječega na optimiranju ekosistemskih storitev, še naprej ne bo moglo izvajati;
- ii) če dogovor o gostoti divjadi ne bo dosežen, ne bo naravnega pomlajevanja v sestojih, niti ne bodo ti imeli zelene drevesne sestave;
- iii) če v nastanek strateškega gozdarskega načrta niso vključeni deležniki vseh skupin, načrt ni strateški, niti nima atributa nacionalni;
- iv) če država ne bo povečala deleža lastništva gozdov, potem ...bo ... kaj ?? Bo dostop javnosti do gozda boljši? Bo na trgu več lesa? Bo lahko SiDG bolje izkoriščal razmerje sečnja/prirastek? Bodo davki za prebivalstvo manjši? Bo domače lesne predelave več?

Za objektivno določanje strateških metod obstaja več metod. Dokaj nezahtevni in za skupinsko delo primerni sta metodi iterativnega reševanja problemov (MIRP) in indikatorjev (Haberfellner *et al.*, 1997; Kovač, 2023b), zahtevnejše pa je treba iskati v okviru participativnih več kriterialnih modelov za odločanje (Grošelj *et al.*, 2016; Ferreira *et al.*, 2021).

5.2.7 Formulacija strategij za upravljanje problemov (6K: A, B)

V primeru gospodarjenja z gozdovi (naravnimi viri) je strategija natančen zapis delovnih faz in ukrepov, ki jih je treba izvesti, da bi se zaželen vizija in zastavljeni idealni cilji v povezavi z razvojem gozda in sektorja gozdarstvo dosegli. Strategija je torej usklajen zapis, ki vodi do realizacije želja deležnikov (t.j. uresničitve vizije, ciljev in ustvarjanja javnih dobrin) ob upoštevanju zmožnosti okolja in znanja družbe (Kovač, 2023b).

Kako podrobno je strategija zapisana, zavisi od vrste strateškega dokumenta. Dokument NGP ne vsebuje strategij, ker je prvenstveno namenjen predstavitvi tem, zadev oz. problemov, ki naj bi bile naslovljene v strategijah za gozdove in strateških načrtih. Tudi dokument strategija za gozdove ne vsebuje podrobno razdelanih strategij, vsebuje pa zapis usklajene vizije, opis stanj, ciljev ter dejavnike uspeha in neuspeha. Je torej nekakšna predpriprava za akcijski načrt in za strateški načrt za gozdove države, ki poleg ciljev vsebuje tudi podrobno zapisane generične in funkcionalne strategije (glej definicije v Kovač, 2023b, a).

Formulacija strategij teče v več korakih:

1. Zapis usklajene vizije (portret gozdov in gozdarskega sektorja);
2. Zapis in podrobno dokumentiranje strateških tem (zadev, področij) in problemov, ki bodo obravnavani;
3. Določitev dolgoročnih ciljev za vsako izmed tem (zadev, področij);
4. Oblikovanje predloga variantnih rešitev za posamezne cilje oz. strateške probleme (ločeno za vsako izmed tem), pri čemer mora vsaka akcija (korak, ukrep) imeti nosilca odgovornosti;
5. Razrešitev konfliktov med temami, cilji za teme in variantnimi rešitvami;
6. Sprejem odločitev (veljavna tema, cilji zanjo, čiste strategije za cilje);
7. Dokončno izoblikovanje podrobnih strategij za doseg posameznih ciljev oz. rešitev strateških problemov;
8. Določitev podrobnih korakov za uresničenje strategij ter oblikovanje delovnega programa po letih.

Zgornje zaporedje kaže, da oblikovanje strategij teče v skladu z načrtovalskim procesom, ki obsega analizo stanja, oblikovanje ciljev, razrešitev konfliktov med cilji in njihovo harmonizacijo ter oblikovanje strategij (Kovač, 2003, 2004a, 2004b)(glej tudi številne sheme na spletu).

Določitev podrobnih korakov (akcij) je končna faza oblikovanja strategij in je potrebna zaradi njihove uresničitve. Je podlaga za pripravo letnih planov in kontrole izvajanja strategije.

Razvite strategije morajo izpolnjevati naslednje pogoje. Biti morajo (Bryson, 2011):

- tehnično izvedljive,
- politično spejumljive za vse deležnike,
- ciljno usmerjene,
- odražati morajo osrednje vrednote deležnikov oz. filozofijo celotnega strateškega procesa (zakaj sploh strateški dokument, komu služi),
- biti morajo v skladu z etičnimi normami, moralo, zakoni in morajo prispevati k javnemu dobremu.

Javno dobro je npr. dogovorno oblikovan in sprejet nacionalni program, za katerega uresničitev si prizadevajo vsi deležniki.

5.2.8 Pregled, tehnična ureditev in sprejem strateškega dokumenta (7 K)

Zadnji pregled strateškega dokumenta mora biti usmerjen predvsem v odpravo morebitnih še obstoječih konfliktov med cilji ali strategijami ter v odpravo nekonsistentnosti. Tekst mora biti lahko berljiv.

Ta študija ne predlaga, kateri državni organ naj strateške dokumente sprejme. V tujini nacionalne gozdne programe sprejemajo različna telesa, kot so vlade (Švedska), nacionalni sveti (Finska, Francija) in tudi politični odbori in stranke (Avstrija). Piscu študije ni znano, kje jih potrjuje parlament ali njemu ustrezno telo. Nevarnost, ki grozi dokumentu v slednjem primeru je, da je v procesu sprejemanja, enako kot sleherni zakon, raztrgan s strani politike in dopolnjen s številnimi amandmaji, s čimer izgubi izvirnost. Prav tako to ni več dokument, ki je bil predmet strateškega procesa in je bil v njegovem okviru sprejet s konsenzom deležnikov.

5.2.9 Izgradnja organizacijsko učinkovitega postopka za doseganje vizije (8 K)

Izgradnji strategij sledi izgradnja organizacije, potrebne za izvedbo strategij in doseganja vizije. Potrebno je narediti načrt aktivnosti s prioritetami, določiti ozka grla, odgovornost za posamezne korake, itn. V primeru gozdarskih strateških dokumentov bo treba določiti tudi prioritete teme, saj vseh nakopičenih problemov zaradi 30-letnega razvojnega zastoja ni mogoče rešiti z eno ali dvema zaporednima gozdarskima strategijama. V nadaljevanju so navedeno samo tri prioritete teme, brez razrešitve katerih procesa sploh ni mogoče začeti:

- Posodobitev zakonodaje v delu, ki zadeva vsebino in način izvedbe strateškega procesa; črtanje členov o pristojnostih ZGS in Ministrstva pri izdelavi NGP in nadomestilo z ustreznimi členi in členi o participativnem delu (Kovač, 2023b).

- vzpostavitev novega koncepta gozdarske inventarizacije, saj je trenutni metodološko neustrezen in ne omogoča pridobivanja podatkov za strateške dokumente, kot sta strategija za gozdove in strateški načrt. Sedanji koncept zbiranja podatkov o gozdovih v okviru ZGS je metodološko neustrezen (Kovač, 2023b).

- Dogovor o konceptu večnamenskega gospodarjenja z gozdovi, sprememba zakonodaje v delu o pravicah in dolžnostih lastnikov in obiskovalcev gozdov ter o načinu gospodarjenja z ekosistemskimi storitvami gozdov (funkcije gozda)(Kovač, 2023a). V povezavi z ekosistemskimi storitvami je treba dopustiti optimiranje in večji vpliv lastnikov, ki te ekosistemske storitve zagotavljajo.

5.2.10 Razvoj učinkovitega procesa za realizacijo dokumenta (9 K)

Izgradnji organizacijsko izvedbene vizije mora slediti razvoj procesa za realizacijo dokumenta. To je lahko podroben delovni načrt za izvedbo dokumenta ali pa poseben akcijski načrt. Tak dokument naj vsebuje i) navedbo vlog institucij, teles, društev, posameznikov pri izvedbi dokumenta, ii) mejnike pričakovanih rezultatov, iii) navedbe individualnih odgovornosti odgovornih oseb za izvedbo določenih korakov, faz, iv) finančno shemo in odgovornosti zanj, v) listo potrebnih tehničnih sredstev, vi) obliko komunikacijskega procesa, vii) nadzor izvedbe in viii) in načine ugotavljanja (procesiranje) odgovornosti.

V prid izvedbi procesa, morajo biti prepoznana tudi pomebnejša ozka grla in prioritete, kaj ima v teh primerih prednost.

5.2.11 Izvajanje strateškega procesa in ponovna ocena strategij (validacija in monitoring) (10 K)

Ta faza je potrebna zaradi spremljanja učinkovitosti izvajanja strateškega procesa ter zbiranja bistvenih podatkov o pravilnosti in učinkovitosti ukrepov. Zbrani podatki in informacije morajo pomagati pri ugotavljanju stanja gozdov in gozdarskega sektorja kot posledice ukrepov ter pri ugotavljanju pomanjkljivosti ukrepov strategij (kaj je bilo pozabljenega, neprimerne). Sočasno s podatki o stanju gozdov, se zbirajo tudi kvalitativne in kvantitativne informacije o primernosti ukrepov s strani deležnikov. Zbiranje teh informacij teče ves čas izvajanja strateškega dokumenta in je podlaga za presojo kako uspešni so bili ukrepi in kdaj je čas za ponovitev strateškega procesa (značaj adaptivnosti).

6 PRILAGODITEV STRATEŠKEGA PROCESA STRATEŠKIM DOKUMENTOM

6.1 Nacionalni gozdni program

Izmed strateških procesov, je proces za izdelavo dokumenta NGP verjetno najbolj zahteven, čeprav obsega le osem faz (Preglednica 2). Te so določene z naslednjimi nalogami: i) prepoznanje, določitev in utemeljitev ključnih strateških tem oz. področij, ii) opis stanj teh področij, iii) navedba dolgoročnih ciljev in ukrepov v podporo tem področjem ter določitev merljivih in snemanih kazalnikov, ki rabijo kontroli stanja (Kovač, 2023a, c).

Preglednica 2: Potrebnost delovnih faz pri izdelavi različnih strateških dokumentov

Koraki strateškega procesa	NGP	strategija	strateški načrt
1 Sprožitev s procesa	✓	✓	✓
2 Oblikovanje delovne skupine (DS) in delovnih teles	✓	✓	✓
3 Poslanstvo in vrednote DS	✓	✓	✓
4 SWOT analiza		✓	✓
5 Prepoznavanje strateških problemov	✓	✓	✓
6A Formulacija strategij (če podrobna izdelava potem 6B)		✓	✓
6B Izgradnja vizije in formulacija strategij		✓	✓
Identifikacija obravnavanih strateških tem/področij		✓	✓
Postavitev dolgoročnih ciljev		✓	✓
Oblikovanje in vrednotenje variant			✓
Razrešitev konfliktov			✓
Sprejem variant			✓
Definiranje podrobnih strategij			✓
Formulacija strategij		✓	✓
7 Pregled dokumenta	✓	✓	✓
8 Izgradnja organizacijsko učinkovitega procesa	✓	✓	✓
9 Izgradnja (razvoj) delovnega procesa za realizacijo	✓	✓	✓
10 Kontrola procesa in razvoj novih strategij	✓	✓	✓

Enako kot v primeru vseh dokumentov, se pri dokumentu NGP (predlog za preimenovanje: Program za gozdove Slovenije, PGS, (Kovač, 2023c)) strateški proces začne z njegovo sprožitvijo in z oblikovanjem nevtralne in neodvisne DS. Precej napora zahteva oblikovanje delovnih teles delovne skupine (DS podskupin), ki so odgovorna za razreševanje vprašanj s področja osnovnih tem, kot so ohranjanje gozda kot ekosistema in naravnega vira, ohranjanje ekosistemskih storitev, trajnostno gozdarstvo, varstvo gozdov, itn. (preglednica 6: Kovač, 2023a).

Zaradi zahtevnosti dela, majhnega števila strokovnjakov in tudi hitrejšega reševanja vprašanj, je delovna telesa in njihove člane smiselno oblikovati in imenovati za dalj časa. Proces NGP je namreč permanenten, raznovrsten in obsega pripravo različnih dokumentov.

Zaradi dolgoročnosti, številni kazalniki z naslova stanja gozdov kratkoročno ne morejo pokazati sprememb. Hitrejše je zaznavanje sprememb in pravilnosti ciljev v primerih nekaterih kazalnikov ekosistemskih storitev (rekreacija, gospodarjenje z ekosistemski storitvami /boljša-slabša zaščita pred nesrečami, tok denarja pri gospodarjenju z ekosistemskimi storitvami, ...).

5.2 Strategija za gozdove

Strategija za gozdove je dokument, ki obravnava razvojne probleme gozdov in gozdarstva. Ti problemi so praviloma prevzeti iz dokumenta NGP/PGS (Kovač, 2023c), ki navaja tudi prioritetni vrstni red njihovega reševanja. Dokument strategija za gozdove poleg opisa postopka nastajanja dokumenta, pravnega okvira in koncepta gospodarjenja vsebuje vizijo gozdov in gozdarskega sektorja, opis stanja perečih problemov in strateških ciljev, ter vrste ukrepov, ki vodijo k rešitvam problemov.

Za razliko od dokumenta NGP/PGS, ki je vodilo gozdarski politiki v daljšem časovnem obdobju (dolgoročni program), je strategija za gozdove temeljni dokument za delo gozdarske politike v danem časovnem obdobju. Ker gre za občutljiv dokument, čigar vsebina posega v pravice in dolžnosti deležnikov, mora biti oblikovan participativno, v javnem dialogu.

Preglednica št. 2 kaže, da priprava strategije za gozdove obsega vse bistvene korake strateškega procesa. Predvsem zaradi spremljanja učinkovitosti in uspešnosti strategije, je zelo pomembna tudi priprava monitoringa strategije in njenih ukrepov v obliki merljivih kazalnikov.

Strategija za gozdove je politični dokument. Zaradi tega vsebuje le najpomembnejše ukrepe za navedene probleme, ki so bolj podrobno razdelani v akcijskih načrtih in operativnih programih za uresničevanje strategije in seveda v morebitnih strateških načrtih.

Operativni program so akcijski načrti in operativni načrt za izvajanje strategije. Bistvo obeh je večja konkretizacija strategije; v akcijskem načrtu so tako navedeni ukrepi, ki vodijo k izboljšanju stanj gozdov in vsega kar je zapisanega v strategiji, v operativnem načrtu pa je navedeno podporno delo ministrstva in služb, ki je nujno za izvedbo strategije. Kolikor ta dva dokumenta nista tesno usklajena, strategija nima večjih možnosti uresničitve.

5.3 Strateški načrt za nacionalne gozdove

Strateški načrt za gozdove je morebitni novi tip načrta v državi, ki bi, če bi bil uveljavljen, verjetno nadomestil sedanji načrt GGO. Bistvene razlike med njimi in sedanjim načrtom GGO bi bile v razdelitvi države na ekoregionalne enote, v tipu uporabljenih podatkov, v vsebinah, ki bi morale naslavlјati predvsem javni interes ter v postopku nastanka načrta, ki bi temeljil na neki obliki aktivne participacije deležnikov, kot je javni dialog (Kovač, 2019, 2023c).

Postopkovno strateški načrti obsegajo vse faze in podfaze strateškega procesa. Tak pristop je potreben zaradi različnih, podrobno razčlenjenih strategij, namenjenih gospodarjenju z različnimi tipi gozdnih tipov ter problemov povezanih z gospodarjenjem za ekosistemske storitve.

Vsebinska vprašanja, ki se naslavlјajo v strateškem načrtu za gozdove se navezujejo na strategijo, prioritete pa se določijo v okviru delovne skupine, ki vodi proces strateškega načrtovanja.

7 PREDPOGOJI KVALITETNE IZVEDBE STRATEŠKIH PROCESOV

Za demokratične procese, ki se uporabljajo pri izdelavi predlogov strateških dokumentov je značilno, da procesi sami po sebi niso zagotovilo za uspeh procesa, ampak so nujen pogoj. V svetu je znanih kar nekaj procesov, ki so imeli strateški značaj, a so se končali neuspešno. En tak je nemški NGP, ki ni bil pripeljan do uspešnega zaključka

zaradi nezmožnosti oblikovanja konsenzualnih odločitev o gospodarjenju in razvoju gozdov, ki sta jih vsak zase zagovarjala nemško gozdarstvo in varstvo narave (Winkel in Sotirov, 2011). Prav tako neuspešen proces je tekkel na Finskem v času nastajanja omrežja Natura 2000, kjer je zaradi arogance oblasti in nezadostnega vključevanja javnosti in lokalnega prebivalstva prišlo celo do uporov oz. gladovnih stavk (Hiedanpää, 2002). Nevključevanja in zelo pomanjkljiva vključevanja deležnikov v različne strateške procese, kot so bili nastajanje raznovrstnih parkov in oblikovanje omrežja Natura 2000 so bila zaznana in analizirana tudi v Sloveniji (Bouwma *et al.*, 2010; Nastran, 2015).

Zaradi več kot dvajset let trajajočega razvoja metod participacije in preučevanja uspešnosti demokratičnih političnih procesov, znanost v prid kvalitetni izvedbi strateških procesov, priporoča izpolnitev naslednjih pogojev (TemaNord, 1990; Webler *et al.*, 2001; Reed, 2008; Reed *et al.*, 2009):

1. Legitimnost strateškega procesa,
2. Prepoznavanje demokratičnih principov (fair play in enakost deležnikov),
3. Usmerjenost procesa v iskanje skupnih vrednot,
4. Preglednost in odprtost procesa,
5. Zgodnje udeležba deležnikov v procesu (ko so odprte še vse možnosti),
6. Odgovorno vodenje procesa,
7. Neodvisno, nevtravno in izkušeno moderatorstvo,
8. Dostop do vseh relevantnih informacij,
9. Vzpostavljanje okolja za participativno učenje,
10. Odločevalska vloga udeležencev in enaka moč odločanja,
11. Zaveza politike za uporabo rezultatov,
12. Pravica do pravosodne ocene in pritožbe,
13. Zagotavljanje zadostnih finančnih sredstev za podporo udeležbi.

Ad 1) Poleg zakonitosti mora strateški proces izpolnjevati tudi zahteve z naslova legitimnosti. Ta se najbolj učinkovito zagotavlja z oblikovanjem primerno širokega in uravnoveženega kroga deležnikov v procesu. V gozdarskih strateških procesih so najpomembnejše skupine deležnikov:

- i) lastniki gozdov, ki z gozdovi gospodarijo in izvajajo politiko,
- ii) država z institucijami (Zavod za gozdove, Zavod za varstvo narave), ki oblikuje in spremlja izvajanje gozdarske politike,
- iii) tisti del javnosti, ki ima zaradi lastnih gospodarskih dejavnosti vezanih na gozd vitalen interes za ohranjanje in koriščenje izbranih ekosistemskih storitev gozdov (lesna industrija, energetika)
- iv) tisti del javnosti, ki ima vitalen interes za ohranjanje in koriščenje izbranih ekosistemskih storitev gozdov (znanost, NGO) ter
- v) splošna javnost.

Samo, če se ti deležniki uspejo identificirati z vrednotami, vsebinami in odločitvami v procesu – imajo možnost soodločanja v njem - je proces mogoče označiti za legitimnega.

Ad 2) Spoštovanje demokratičnih principov, kot sta fair play in enakost deležnikov, daje deležnikom na zunaj vtis, da lahko v procesu resnično sodelujejo in da njihova ideja oz. beseda v njem nekaj šteje. Fair play pomeni, da so vse teme na seznamu obravnavane z enakimi načeli in metodami dela in, da je do vseh problemov vzpostavljena enaka kritična razdalja oz. naklonjenost. Noben deležnik v procesu tudi ni vreden več kot drugi. Tega dejstva se mora še posebej zavedati oblast, z vsemi svojimi institucijami (Zavod, z vidika svetovanja Inštitut in Fakulteta), ki kljub usmerjanju in financiranju procesa, v njem predstavlja samo eno skupino deležnikov in ima kot taka omejeno število glasov.

V procesu si oblast namreč ne sme privoščiti igranja starševske vloge oz. pokroviteljskega deležnika (oblast kot oče, ostali deležniki kot otroci), saj bi tak odnos bil prepoznan kot ugrabitev procesa.

Ad 3) Usmeritev procesa v iskanje skupnih vrednot pomeni iskanje rešitev za skupno dogovorjene teme, zadeve, probleme. Če soglasja glede pomembnosti neke teme med deležniki ni, taki temi, kljub pomembnosti za neko skupino deležnikov, ne more biti mesta v strateškem procesu. Ta koncept mora prevladovati, sicer lahko pogojevanje hitro pripelje do neuravnoteženja med temami in tudi konca procesa. Napisano ne velja za teme oz. zadeve, ki jih urejajo nacionalni, EU27 ali drugače zavezujoči pravni dokumenti, ki sodijo v kategorijo zakonitosti (Ad 1).

Ad 4) Preglednost in odprtost procesa sta tudi del demokratičnih principov. Obe lastnosti se zagotavlja z vodenjem zapisnikov sestankov (lahko posnetkov), s seznama tem in problemov, ki so uvrščene v strateški proces in s preglednostjo vseh deležnikov, ki sodelujejo in odločajo v procesu.

Ad 5) Zgodnja udeležba deležnikov v procesu je pogoj za demokratičnost in legitimnost strateškega procesa. Če jih v zgodnjih fazah v procesu ni, in so teme vnaprej določene s strani organizatorja procesa, je namen procesa lahko pridobitev podpore za parcialne interese, ki v očeh širše deležniške skupine morda sploh niso relevantni (krinka za demokratičnost). Zgodnja vključitev vseh relevantnih deležnikov v proces pomeni, da si organizator procesa želi, da bi proces imel značaj nacionalnega in strateškega dokumenta. Samo, če deležniki sodelujejo v procesu od začetka, so tudi seznanjeni z vsemi potrebnimi podrobnostmi in lahko v njem kompetentno diskutirajo in odločajo.

Ad 6) Odgovorno vodenje procesa je morda najtežji vidik strateškega procesa. Ker proces pripada ljudstvu, je primerno, da se oblast upre voditeljski in pokroviteljski skušnjavi ter vodenje procesa poveri delovni skupini, sestavljeni iz vseh skupin deležnikov. Ta skupina bo proces odgovorno lahko vodila samo, če bodo njeni člani imeli bogato znanje s področja gozdov, gozdarstva, vodenja procesov in bodo nepristranski. Naloga delovne skupine, ki vodi strateški proces, ni izoblikovanje dokumenta v skladu s svojimi željami, ampak z željami večine ali pretežne večine deležnikov.

Ad 7) Enake lastnosti kot za člane delovne skupine, veljajo za moderatorje. Ti morajo biti nepristranski glede vsebin, morajo vsaj okvirno poznati tematiko ter morajo biti zelo izkušeni pri spodbujanju in usmerjanju dela deležniških skupin. Poznati morajo vse učinkovite metode dela z javnostmi.

Ad 8) Znanstvene in strokovne institucije so v procesu tudi zato, da zagotavljajo razpoložljivost kakovostnih podatkov in ažuren dostop do informacij. Ker trenutno stanje v pogledu kakovosti informacij v SLO ni ugodno, je naloga delovne skupine, da odloči katere in kako bo razpoložljive podatke in informacije uporabljala. Pristojnost delovne skupine, ki vodi proces je tudi, da odloča, katere podatke potrebuje in v kakšni obliki naj bodo pripravljene. Glede izdelave dokumentov mora vedno veljati načelo, da dokumentov raje ne izdelovati, če zanje ni primernih podatkov.

Ad 9) Participativno učenje se na področju načrtovanja okolja uporablja že več desetletij (Daniels in Walker, 1996). Če so glavne metode pasivnega učenja podajanje snovi z govorom (ex-katedra predavanja), video-pripomočki in demonstracije (laboratorijske ali terenske vaje), so lastnosti participativnega učenja diskurzi o problemih, prenos spoznanj v prakso in diskurz o dobrih praksah ter učenje soudeležencev procesa (ki teh praks še ne poznajo). Proces učenja teče v več korakih, kot so izbor teme, izbor poti do rešitev skupaj z učečimi, preizkus rešitev v praksi in spremljanje učinkovitosti praks ter njihovo popravljanje. Zelo pomembna naloga delovne skupine in moderatorjev je predvsem vzpostavljanje okolja v katerem se diskurz lahko razvije (preprečevanje posameznikom, da proces ugrabljajo), naloga moderatorjev pa, da proces učenja teče v zaželeni smeri in da generira rešitve.

Ad 10, 11) Z zagotavljanjem odločevalske vloge udeležencev (oz. efektivne participacije) organizator procesa priznava, da želi preko posvetovanja z deležniki, del odgovornosti za sprejete odločitve prenesti na deležnike in ljudstvo (soodgovornost). Samo tak način dela omogoča, da imajo dokumenti značaj nacionalnosti in strateškosti in, da vsebinsko gledano, predstavljajo medgeneracijsko pogodbo oz. pakt med ljudmi in izbranim področjem (narava, gozd, šolstvo). Švedska država se že desetletja poslužuje deliberativne demokracije pri spremembah gozdarske zakonodaje (Bäckstrand *et al.*, 2010). Naloga posvetovanja ni toliko oblikovanje dokumenta (zakon,

strateški dokument) ampak izoblikovanje in potrditev vsebinskih odločitev, ki naj bodo v njih zapisane. Za slovensko gozdarsko administracijo, bi bilo nadvse koristno če bi vedela, kakšna je npr. podpora nekemu odstotku sečnje, ohranjanju visokih lesnih zalog, gozdnogospodarskim in naravovarstvenim ukrepom brez spremljanja njihove učinkovitosti, itn.

Če proces vodi delovna skupina, izbrana s strani deležnikov, končni izdelek ponavadi ni povsem po meri oblasti. Zato je izjemno pomembno, da se oblast tega zanjo zelo pomembnega dejstva zaveda in, da se že pred začetkom procesa zaveže, da bo rezultate procesa spoštovala, ne glede na vsečnost. Če te zaveze oblasti ni, potem ves strateški proces ni smislen. Tega dejstva se je treba zavedati tudi v luči načina potrditve.

Ad 12) V demokratični pravni državi, se je zoper javne dokumente (zakon, program, GG načrt) mogoče pritožiti. Predmet pritožba je lahko sam dokument ali v njem uporabljena metoda, podatek. Iz tega sledi, da morajo biti vse metode in uporabljeni podatki imeti javni značaj (Šinko, 2022). Zelo pomembno je tudi priporočilo glede verificiranosti. Za dokumente, ki zadevajo trajnostni razvoj, je priporočljivo, da so zanje uporabljajo podatki kakovostnega standarda TIER1, ki nastajajo z mednarodnimi verificiranimi metodami (Kovač, 2023b).

Ad 13) Strateški proces je zahteven proces, ki stane. Naloga oblasti, ki proces organizira je, da preskrbi zadostna finančna sredstva za delovno okolje, opremo, potrebne podatke, plačila ekspertnih nalog, plačilo dela moderatorjev in vseh tistih, ki polno zaposleni delajo v procesu. Finančna sredstva morajo biti zagotovljena tudi za čas trajanja izvedbe procesa, ko teče preverjanje uspešnosti procesa.

8 REFERENCE

- Arts, B., Leroy, P., Van Tatenhove, J., 2006. Political modernisation and policy arrangements: a framework for understanding environmental policy change. *Public organization review* 6, 93-106.
- Bäckstrand, K., Khan, J., Kronsell, A., Lövbrand, E., 2010. *Environmental politics and deliberative democracy: Examining the promise of new modes of governance*. Edward Elgar Publishing.
- BMLFUW, 2007. *THE AUSTRIAN FOREST PROGRAMME*. In. Republic of Austria, Federal Ministry of Agriculture, Forestry, Environment and Water Management (BMLFUW) Vienna.
- Bončina, A., Ficko, A., Klopčič, M., Kovač, M., Piškur, M., Poljanec, A., Simončič, T., Šinko, M., 2017. V4-1421 Presoja parametrov stanja in razvoja gozdov za namen uresničevanja ciljev Nacionalnega gozdnega programa. Poročilo raziskovalnega projekta. In.
- Bouwma, I.M., van Apeldoorn, R., Kamphorst, D.A., 2010. Current practices in solving multiple use issues of Natura 2000 sites: Conflict management strategies and participatory approaches. . In. Alterra, Wageningen, the Netherlands.
- Bryson, J.M., 2011. *Strategic planning for public and nonprofit organizations: A guide to strengthening and sustaining organizational achievement*. John Wiley & Sons.
- Bryson, J.M., Ackermann, F., Eden, C., 2014. *Visual strategy: Strategy mapping for public and nonprofit organizations*. John Wiley & Sons.
- Daniels, S.E., Walker, G.B., 1996. Collaborative learning: improving public deliberation in ecosystem-based management. *Environmental impact assessment review* 16, 71-102.
- Egli, C., Lietha, A., Geiser, U., 1997. Every participation process is unique: new experiences in Swiss forest planning. In: *Conflict Management and Public Participation in Land Management*. In: Solberg, B.M., S.(ed.). (Ed.), *EFI Proceedings*, pp. 227-230.
- Ferreira, A., Grošelj, P., Planinšek, Š., 2021. Participativni pristop pri pripravi upravljaljskih načrtov na primeru izbranih gozdnih habitatnih tipov in živalskih vrst ob Muri. *Acta Silvae et Ligni* 126, 41-52.
- Grošelj, P., Hodges, D.G., Stirn, L.Z., 2016. Participatory and multi-criteria analysis for forest (ecosystem) management: A case study of Pohorje, Slovenia. *Forest Policy and Economics* 71, 80-86.
- Gutmann, A., Thompson, D.F., 2004. *Why deliberative democracy?* Princeton University Press.
- Gutmann, A., Thompson, D.F., 2009. *Democracy and disagreement*. Harvard University Press.
- Haberfellner, R., Nagel, P., Becker, M., Büchel, A., von Massow, H., 1997. *Systems Engineering: Methodik und Praxis*. Verlag Industrielle Organisation Zürich, Zürich.

- Hiedanpää, J., 2002. European-wide conservation versus local well-being: the reception of the Natura 2000 Reserve Network in Karvia, SW-Finland. *Landscape and urban planning* 61, 113-123.
- Hunger, J.D., Wheelen, T.L., 2013. *Essentials of strategic management*. Pearson.
- Kovač, M., 2003. Velikoprostorsko strateško načrtovanje za trajnostni razvoj gozdov (1. del)/Large-scale strategic planning for sustainable development (Part 1). *Gozdarski vestnik* 61.
- Kovač, M., 2004a. Velikoprostorsko strateško načrtovanje za trajnostni razvoj gozdov (2. del). *Gozdarski vestnik* 62.
- Kovač, M., 2004b. Velikoprostorsko strateško načrtovanje za trajnostni razvoj gozdov (3. del). *Gozdarski vestnik* 62.
- Kovač, M., 2004c. Velikoprostorsko strateško načrtovanje za trajnostni razvoj gozdov (4. del). *Gozdarski vestnik* 62.
- Kovač, M., 2018. Gozdnogospodarsko načrtovanje v Sloveniji na razpotju: kritična analiza sedanjega sistema (drugi del) *Gozdarski Vestnik*.
- Kovač, M., 2019. Gozdnogospodarsko načrtovanje v Sloveniji na razpotju: alternative sistema gozdnogospodarskega načrtovanja v Sloveniji:(3. del). *Gozdarski vestnik* 7, 284-309.
- Kovač, M., 2023a. Analiza ReNGP (povzetek rezultatov nacionalnih projektov vezanih na temo ReNGP in trajnostnega gospodarjenja z gozdovi). Delni rezultat A 3.2 (M 3.2). In, *Proces spremembe in dopolnitve nacionalnega gozdnega programa* Gozdarski inštitut Slovenije, Ljubljana.
- Kovač, M., 2023b. Predlog metodologije za določanje strateške narave problemov in tematik; delni rezultat A 3.1 In, *Proces spremembe in dopolnitve nacionalnega gozdnega programa (šifra)*. Gozdarski inštitut Slovenije, Ljubljana.
- Kovač, M., 2023c. Predlogi zgradb strateških dokumentov in načini njihovega oblikovanja. Delni rezultat A 3.4 (M 3.7). In, *Proces spremembe in dopolnitve nacionalnega gozdnega programa* Gozdarski inštitut Slovenije, Ljubljana.
- Kovač, M., Kutnar, L., Mali, B., Hladnik, D., 2012. Izboljšanje informacijske učinkovitosti gozdnogospodarskega načrtovanja in gozdarskega informacijskega sistema: Zaključno poročilo o rezultatih ciljnega raziskovalnega projekta V4-1070. In. *Gozdarski inštitut Slovenije, Ljubljana*, p. 33.
- Leroy, P., Arts, B., 2006. *Institutional dynamics in environmental governance*. Springer.
- Nastran, M., 2015. Why does nobody ask us? Impacts on local perception of a protected area in designation, Slovenia. *Land Use Policy* 46, 38-49.
- Pacios, A.R., 2004. Strategic plans and long-range plans: is there a difference? *Library management*.
- Reed, M.S., 2008. Stakeholder participation for environmental management: a literature review. *Biological conservation* 141, 2417-2431.
- Reed, M.S., Graves, A., Dandy, N., Posthumus, H., Hubacek, K., Morris, J., Prell, C., Quinn, C.H., Stringer, L.C., 2009. Who's in and why? A typology of stakeholder analysis methods for natural resource management. *Journal of Environmental Management* 90, 1933-1949.
- SAEFL, 2004. Swiss National Forest Programme (Swiss NFP). In. *Swiss Agency for the Environment, Forests and Landscape Bern* p. 117 pp.
- Schlyter, P., Stjernquist, I., 2010. 10. Regulatory challenges and forest governance in Sweden. *Environmental Politics and Deliberative Democracy: Examining the Promise of New Modes of Governance*, 180.
- Šinko, M., 2019. Participacija in indikatorji v procesu oblikovanja in spremljanja nacionalnega programa gozdov v Republiki Sloveniji. In. *Gozdarski inštitut Slovenije, Ljubljana*.
- Šinko, M., 2022. Zavod za gozdove. Tajni uradni list za gozdove. In, *Dnevnik*. Dnevnik, Ljubljana.
- TemaNord, 1990. *Forest Planning Today in the Nordic Countries and Scotland*. Nordic Council of Ministers.
- TemaNord, 2002. Have a 'good participation'. Recommendations on public participation in forestry based on literature review and Nordic experiences. . Nordic Council of Ministers, , Kopenhagen.
- UNECE, 1998. Convention on access to information, public participation in decision-making and access to justice in environmental matters. In: UNECE (Ed.).
- US D.o.A., Committee of Scientists, 1999. *Sustaining the people's lands: recommendations for stewardship of the national forests and grasslands into the next century*. University of Michigan Library (January 1, 1999).
- UrL RS, 1993-2022. *Zakon o gozdovih*. In: RS, U.l. (Ed.).
- Webler, T., Tuler, S., Krueger, R., 2001. What is a good public participation process? Five perspectives from the public. *Environmental management* 27, 435-450.

Winkel, G., Sotirov, M., 2011. An obituary for national forest programmes? Analyzing and learning from the strategic use of “new modes of governance” in Germany and Bulgaria. *Forest Policy and Economics* 13, 143-154.